IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 12)
z dnia 25 czerwca 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 12)

25 czerwca 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 23/19, SK 68/19, SK 88/19, SK 100/19, SK 4/20, SK 8/20, SK 20/19.

W posiedzeniu udział wzięli: **Izabela Kloc, Dominik Tarczyński, Karol Karski** posłowie do Parlamentu Europejskiego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska, Paweł Daniluk, Tomasz Esmund, Mateusz Lenger** – eksperci do spraw legislacji z Biura Analiz Sejmowych; **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dzień dobry. Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Witam zaproszonych gości, naszych ekspertów, witam pana mecenasa w zastępstwie pana naczelnika. Witam państwa pracowników z biura obsługi. Witam wszystkie parlamentarzystki i parlamentarzystów uczestniczących dzisiaj w obradach w trybie on-line.

Z uwagi na to, że jestem jedynym posłem z członków Komisji obecnym na sali, proszę o zarządzenie głosowania i sprawdzenia kworum po to, żebyśmy mogli wirtualnie policzyć się i stwierdzić, czy możemy przystąpić do prac. Głosowanie jest uruchomione, bardzo proszę. Przez ten czas poczekamy chyba nawet z uruchomieniem pierwszej sprawy, dlatego że jeżeli nas nie ma... Tak? Dobrze. To zaczniemy. Jest trzynaście osób. To już jesteśmy. Dziękuję bardzo. Niemniej głosowanie zostaje otwarte do czasu zakończenia omówienia sprawy tak, jak to już mamy przyjęte w swojej praktyce.

Oddaję głos pani mecenas. Pierwsza sprawa to pytanie prawne, sprawa o sygn. P 23/19. Bardzo proszę o przedstawienie sprawy i projektu stanowiska.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Marzena Laskowska.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa została wszczęta pytaniem prawnym sądu na tle sprawy wszczętej skargą na czynności komornika. Komornik w sprawie osoby fizycznej odmówił wszczęcia egzekucji z wniosku wierzyciela przeciwko dłużnikowi w części dotyczącej odsetek. Z tytułu wykonawczego, w tym przypadku nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym, wynikało, że pozwany ma zapłacić powodowi obok świadczenia głównego odsetki umowne. Jak wspomniałam, w części wniosku o egzekucję w zakresie dotyczącym odsetek odmówiono wszczęcia egzekucji z powołaniem na art. 804 Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Dlatego przeczytam jednostkę redakcyjną, która została zakwestionowana przez sąd pytający: „Jeżeli z treści tytułu wykonawczego wynika, że termin przedawnienia dochodzonego roszczenia upłynął, a wierzyciel nie przedłożył dokumentu, z którego wynika, że doszło do przerwania biegu przedawnienia, organ egzekucyjny odmawia wszczęcia egzekucji. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie”.

Sąd pytający skonfigurował art. 804 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego w ujęciu związkowym także z przepisami art. 797 § 1^1, art. 758 i art. 759 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, niemniej co zostało wykazane w części uzasadnienia projektu stano-

wiska Sejmu, przywołane jako związkowe przepisy Kodeksu postępowania cywilnego tworzą tylko pewne tło rozważań, nie determinują natomiast treści normatywnej, która jest kwestionowana. W związku z tym bez zawężenia zakresu rozpoznania w projekcie zaproponowano, żeby przedmiot kontroli ograniczyć do art. 804 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego.

Został on zakwestionowany przez sąd pytający w trzech zakresach, do których po kolei się odniosę. Po pierwsze, art. 804 § 2 został zakwestionowany w zakresie, w jakim przyznaje organowi egzekucyjnemu, w tym przypadku komornikowi, kompetencję do orzekania w przedmiocie przedawnienia roszczenia, o którym to przedawnieniu orzeczono już prawomocnym orzeczeniem sądowym. Zdaniem sądu pytającego rodzi się tutaj wątpliwość dotycząca zgodności zakresu unormowania art. 804 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego z art. 2 Konstytucji RP, a ściśle z zasadą pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W istocie sąd wyprowadził pewną normę z art. 804 § 2, ponieważ przepis ów jest nie w pełni precyzyjnie skonstruowany, zredagowany. Niemniej nieprecyzyjne brzmienie przepisu – ściśle chodzi tutaj o fragment, w którym jest mowa o stwierdzaniu przez komornika przedawnienia dochodzonego roszczenia – nie determinuje w definitywny sposób sposobu odczytania sensu normatywnego przepisu. Mianowicie po pierwsze, trzeba wziąć pod uwagę, że w analizowanym przepisie jest również mowa o tym, że przedawnienie ma wynikać z treści tytułu wykonawczego, a zatem analiza powierzona komornikowi, jego kompetencja do stwierdzania przedawnienia roszczenia dochodzonego przez wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym ogranicza się wyłącznie do badania treści tytułu wykonawczego po nadaniu klauzuli wykonalności lub w innych przypadkach, kiedy tytuł egzekucyjny ma charakter tytułu wykonawczego, a nie jest to analiza przez komornika wszystkich okoliczności sprawy, także tych, które zostały rozpoznane w postępowaniu przed sądem, w związku z czym problem naruszenia art. 2 nie występuje.

Za interpretacją, którą prezentuję, odmienną od tej, którą przyjął sąd, przemawia nie tylko literalne kompleksowe odczytanie § 2, nie zawężone wyłącznie do wybranego fragmentu przepisu. Jest to także wynik wykładni w zgodzie z Konstytucją RP. Jak wiadomo, system prawa zakłada jego hierarchiczną zgodność. Wynika z tego, podobnie jak też z najwyższej mocy Konstytucji RP, nakaz interpretacji przepisów w zgodzie z ustawą zasadniczą tak dalece, jak jest to możliwe. Dotyczy to także sądów. Tutaj aktualizuje się nam przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, która polega na braku konieczności rozstrzygnięcia problemu, zagadnienia przez Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, kiedy sąd jest w stanie sam we własnym zakresie rozwiać, rozstrzygnąć wątpliwości.

Dodam, że interpretacja, którą przedstawiamy w projekcie stanowiska, jest szeroko podzielana w doktrynie. Nie ma natomiast orzecznictwa, w powszechnie dostępnych bazach orzecznictwa nie znajdują się rozstrzygnięcia, które wskazywałyby na przyjmowanie, ukształtowanie się odmiennej praktyki, która potwierdzałaby sposób rozumienia zakwestionowanego art. 804 § 2 przyjętego przez sąd pytający. Takich orzeczeń nie przytacza także ów sąd.

Stąd w zakresie, o którym mówiłam na wstępie, należałoby umorzyć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale jak powiedziałam, są także dwa inne zakresy zaskarżenia. Art. 804 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego ma być niekonstytucyjny również w zakresie – cytuję – w jakim uniemożliwia wszczęcie egzekucji wierzytelności, które nie uległy przedawnieniu na skutek innych okoliczności niż przerwanie biegu przedawnienia oraz w zakresie, w jakim uniemożliwia wszczęcie egzekucji wierzytelności, które nie uległy przedawnieniu na skutek nieudokumentowanego przerwania biegu przedawnienia. Sąd pytający skonfrontował taki zakres zaskarżenia art. 804 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przede wszystkim chodzi o ochronę praw majątkowych, w tym przypadku praw wierzyciela, rozpatrywaną z punktu widzenia zasady proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w prawa i wolności jednostki.

Jeżeli idzie o ten zakres kontroli, w projekcie przygotowanym przez Biuro Analiz Sejmowych również została sformułowana propozycja, żeby wnosić o umorzenie postę-

powania, dlatego że inne okoliczności niż upływ czasu i niemożność przeciwdziałania stwierdzeniu przez komornika przedawnienia dochodzonego roszczenia w sposób inny niż na podstawie dokumentu, nie znajdują zastosowania w sprawie rozpatrywanej przed sądem. Jak wiadomo, pytanie prawne wszczyna konkretną kontrolę. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego podjęte na skutek rozpatrzenia pytania prawnego powinno determinować, wpływać na orzeczenie sądu występującego z pytaniem prawnym. W tym przypadku rozstrzygnięcie zagadnienia przez Trybunał Konstytucyjny pozostawałoby irrelewantne, o czym należy wnosić na podstawie analizy zarówno pytania prawnego, jak też skargi wierzyciela wniesionej do sądu, która zapoczątkowała postępowanie weryfikujące czynności komornika.

I ostatni trzeci zakres zaskarżenia art. 804 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego obejmuje normę przyznającą – cytuję – komornikowi sądowemu kompetencję do rozstrzygnięcia, czy upłynął, nie będąc przerwanym, termin przedawnienia dochodzonego przez wierzyciela roszczenia i, w razie pozytywnego rozstrzygnięcia tego zagadnienia, kompetencję do odmowy wszczęcia egzekucji. Tutaj sąd pytający stwierdza, że przyznanie, powierzenie owej kompetencji komornikowi pozostaje w sprzeczności z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to artykuł, przepis, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Sąd pytający trafnie przyjmuje, że stwierdzenie przedawnienia bądź braku upływu przedawnienia dochodzonego roszczenia w postępowaniu egzekucyjnym jest rozstrzygnięciem o charakterze materialnoprawnym. W związku z tym jako takie rozstrzyga roszczenia pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem, pomiędzy osobami w relacji horyzontalnej. Jako takie powinno podlegać rozstrzygnięciu sądu.

Niemniej z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny w swoim wieloletnim, konsekwentnym w tym względzie dorobku orzeczniczym, nie wywodzi konieczności, żeby każde rozstrzygnięcie o prawach jednostki było podejmowane przez organy wymiaru sprawiedliwości, a jedynie, żeby rozstrzygnięcie o charakterze ostatecznym zapadało przed sądem. Innymi słowy Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie miał okazję wypowiedzieć się na temat tego, że jakiś organ, w tym wypadku komornik, ale w przeszłości dotyczyło to także innych organów, które wykonują pewne władztwo publiczne, może rozstrzygać o prawach jednostki, o ile później rozstrzygnięcie to podlega dwuinstancyjnej kontroli sądowej.

W tym wypadku w art. 804 § 2 w zdaniu drugim stwierdza się, że na postanowienie sądu przysługuje zażalenie. Pośrednio jest to wskazanie na to, że rozstrzygnięcie, czyli postanowienie komornika o odmowie wszczęcia postępowania egzekucyjnego przysługuje skarga na czynności komornika do sądu, przy którym działa ów komornik. Następnie na pierwszoinstancyjne orzeczenie sądu przysługuje apelacja. W związku z tym w ogóle można się zastanawiać, czy art. 175 ust. 1 jest adekwatnym wzorcem kontroli. Na tle sprawy opisanej w pytaniu prawnym nie występuje, nie aktualizuje się brak dostępu do sądu, do kontroli sądowej. Pytanie, które należałoby sobie postawić, związane jest z tym, czy w przypadku, kiedy stwierdzone przez komornika przedawnienie nie wynika z okoliczności opisanych w owym przepisie, w art. 804 § 2, a więc nie wynika z upływu czasu i braku udokumentowania przez wierzyciela przerwania terminu przedawnienia, skarga na czynności komornika mogłaby doprowadzić do kontroli sądowej werdyktu komorniczego, ale zagadnienie to wykracza poza zakres sprawy, którą rozpoznaje sąd pytający. Innymi słowy, w zakresie kompetencji sądu, który wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, leżą wszystkie instrumenty do tego, żeby rozstrzygnąć zawisłą przed nim sprawę. Nawet potencjalne postępowanie o umorzeniu postępowania przez Trybunał Konstytucyjny, które kładłoby akcenty na dopuszczalność prokonstytucyjnej wykładni zakwestionowanego przepisu, da pewną wskazówkę sądowi, który zgłosił swoje wątpliwości w postaci pytania prawnego.

Jeżeli są jakieś pytania, chętnie udzielę na nie odpowiedzi. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Nie wiem, czy panie i panowie posłowie zgłaszają zdalnie chęć zadania pytania. Rozumiem, że głosowanie stwierdzające kworum mamy

zamknięte. Kworum mamy stwierdzone. Tak, zamykamy. Głosowało 23 posłów, 18 za. Mamy stwierdzone kworum. W związku z tym otwieram dyskusję w zakresie przedstawionej sprawy P 23/19. Nie ma zgłoszonych pytań. W związku z tym proszę o otwarcie głosowania.

Kto jest za przedstawionym projektem stanowiska? Kto jest za? Kto jest przeciwny? Kto wstrzymał się od głosu? Dziękuję bardzo. Głosowanie pozostawiamy otwarte.

W tym czasie przechodzimy do sprawy SK 68/19. Dalej referuje pani mecenas Laskowska. Bardzo proszę o przedstawienie. Tutaj posłem wyznaczonym jest pan poseł Mularczyk.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Marzena Laskowska.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 68/19 została zainicjowana skargą konstytucyjną. Skarżąca wystąpiła w roku 2015 do właściwych organów samorządu adwokackiego, do izby adwokackiej z wnioskiem o wpis na listę adwokatów. Swój wniosek oparła na przepisach, które zostały przewidziane w ustawie – Prawo o adwokaturze w związku z udostępnieniem możliwości, stworzeniem możliwości przepływu pomiędzy zawodami prawniczymi. Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c ustawy, który stanowi przedmiot zaskarżenia w sprawie, wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do osób, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie pięciu lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej trzech lat, zgodnie z lit. b, wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, zgodnie z lit. c, były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

Skarżąca została wpisana na listę adwokatów po przeprowadzeniu stosownej rozmowy kwalifikacyjnej, jednak zgodnie z procedurą Minister Sprawiedliwości mógł i, korzystając z tego prawa, zgłosił sprzeciw wobec owej decyzji. Następnie skarżąca wystąpiła na drogę postępowania sądowego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie ze skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestionując odmowę jej wpisu na listę adwokatów. Wyczerpawszy tok postępowania sądowego wystąpiła ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. Zakwestionowała to, że po piastowaniu, zajmowaniu stanowisk specjalisty i głównego specjalisty w Prokuratorii Generalnej jej kompetencje nie zostały uznane za równorzędne, ekwiwalentne do tych, które są przewidziane w cytowanych przeze mnie jednostkach redakcyjnych art. 66 ustawy – Prawo o adwokaturze. Powołała się na art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, który przewiduje wolność wyboru zawodu.

Projekt przygotowany przez Biuro Analiz Sejmowych częściowo zawiera propozycje wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania, a częściowo jest zwieńczony propozycją konkluzji stwierdzenia zgodności kwestionowanego przepisu. Rozważania, które chciałabym teraz skrótowo przedstawić należy rozbić na dwie płaszczyzny. Zacznę od umorzenia.

Przepis, który cytowałam i który zakłada dopuszczalność wpisania na listę adwokatów osób, które mają stopień doktora oraz były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej przy tworzeniu projektów ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, nie wyłącza możliwości uzyskania takich kwalifikacji, takiego doświadczenia zawodowego, które jest przesłanką wpisu na listę adwokatów, poprzez pracę na stanowisku specjalisty czy głównego specjalisty w Prokuratorii Generalnej. W ogóle przepis ten nie odnosi się do wskazanych, skonkretyzowanych organów, tylko do czynności, charakteru czynności wykonywanych w ramach zatrudnienia w tychże organach. W związku z tym analiza orzeczeń sądowych wydanych w sprawie skarżącej wskazuje na to, że nie przedstawiła ona dokumentów, nie udokumentowała na podstawie zakresu przedstawionych jej obowiązków tego, że wykonywała tego rodzaju czynności.

Niezależnie od owej refleksji trzeba stwierdzić, że kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie podlega ocena, czy sąd prawidłowo odniósł przepis ustawy do okoliczności faktycznych. Innymi słowy, w gestii oceny sądu na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego leżało stwierdzenie, czy skarżąca była zatrudniona w urzędzie, w którym wykonywała czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw czy też nie. Natomiast sam fakt, że Prokuratoria Generalna w ustawie wśród swoich zadań ma przewidziane także tego rodzaju czynności, oczywiście nie może mieć tutaj bezpośredniego wpływu na ocenę kompetencji skarżącej.

Drugi obszar rozważań poświęcony był lit. b kwestionowanego art. 66 ust. 1 pkt 5 Prawa o adwokaturze. Przepis ten został skonstruowany jednoznacznie. Jego brzmienie wymaga, żeby osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów spełniała trojakiego rodzaju warunki, po pierwsze, wykonywała określonego rodzaju czynności zawodowe polegające na czynnościach bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, po drugie, wykonywanie czynności zawodowych musiało przebiegać w oparciu o określoną podstawę prawną, czyli umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną – ten warunek w przypadku skarżącej został spełniony – i po trzecie, wykonywanie czynności zawodowych miało następować w ramach określonej struktury organizacyjnej. Innymi słowy, przepis jednoznacznie wskazuje, że chodzi tutaj o pracę w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej. To wszystko są formy, w jakich działają organy świadczące pomoc prawną przy udziale adwokatów i radców prawnych.

Projekt przygotowany przez Biuro Analiz Sejmowych w uzasadnieniu dąży do tego, żeby wykazać, jakie są różnice pomiędzy zatrudnieniem na stanowisku specjalisty lub głównego specjalisty w Prokuratorii Generalnej a byciem zatrudnionym, odbywaniem praktyk bezpośrednio w kancelarii adwokackiej czy radcowskiej, mówiąc w skrócie. Przede wszystkim akcent został położony na to, że status radcy Prokuratorii Generalnej, któremu specjalista bądź główny specjalista... Obecnie już po praktyce, o której zaliczenie zabiegała skarżąca, czynności te są wykonywane przez asystentów radców Prokuratorii Generalnej. Radcowie Prokuratorii Generalnej jednak znacząco różnią się swoim statusem od adwokatów i radców prawnych. Ich status, jak wynika również ze stwierdzeń Trybunału Konstytucyjnego obecnych w jego orzecznictwie, bardziej zbliżony jest do prokuratorów, jeżeli chodzi o podporządkowanie służbowe. Co więcej, wykonywanie czynności związanych z pomocą prawną w ramach Prokuratorii Generalnej w żadnym zakresie nie podlega nadzorowi korporacji prawniczej, jak ma to miejsce w przypadku, kiedy ktoś wykonuje czynności w ramach kancelarii.

Wreszcie chodzi również o to, że czynności zawodowe, zakres czynności powierzonych skarżącej, który został udokumentowany w postępowaniu i znajduje odbicie w orzeczeniach, które zapadły w jej sprawie, obejmował nie tylko czynności związane z pomocą prawną, ale także czynności techniczne. W przypadku, gdy jest ona zatrudniona na etacie w Prokuratorii Generalnej, nie istnieje możliwość zweryfikowania, w jakich proporcjach, w jakim stosunku czynności o charakterze materialnoprawnej pomocy prawnej pozostawały do zwykłych czynności technicznych, które także wchodziły w zakres jej obowiązków. W przypadku, kiedy ocenie podlega praktyka osoby zatrudnionej w kancelarii, adwokat lub radca, czyli osoba bezpośrednio należąca do korporacji, wystawia zaświadczenie o tym, czy warunek ten został spełniony, co stanowi dodatkową gwarancję posiadania przez daną osobę pożądanych kompetencji.

Oczywiście warunki, które można by było uznać za zbyt surowe, przepraszam, wymagające, trudne do spełnienia w odniesieniu do osób zatrudnionych w Prokuratorii Generalnej, z punktu widzenia posiadanych kwalifikacji, które są określone, wyśrubowane w ustawie – Prawo o adwokaturze, mają służyć zapewnieniu należytej ochrony i pomocy prawnej wszystkim tym, którzy poszukują ochrony i mają do niej prawo zagwarantowane konstytucyjnie.

Oczywiście skarżąca w dalszym ciągu może ubiegać się o wpis na listę adwokatów z pominięciem aplikacji, ale przystępując do końcowego egzaminu zawodowego. A zatem nie ma zamkniętej drogi do wykonywania zawodu.

Jeżeli są jakieś pytania, chętnie się do nich odniosę. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Była to bardzo dobrze przedstawiona sprawa. Zanim przejdziemy do dyskusji, zamknijmy głosowanie dotyczące sprawy P 23/19. Proszę o publikację wyników.

Głosowały 24 osoby. 24 osoby głosowały za.

Projekt stanowiska w sprawie P 23/19 został przyjęty.

Otwieram dyskusję w sprawie omówionej przed chwilą skargi SK 68/19. Jeżeli nie ma zgłoszeń – projekt stanowiska jest czytelny – zarządzam głosowanie.

Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciwny? Kto wstrzymał się od głosu?

Zanim zakończymy głosowanie, przejdziemy do sprawy SK 88/19. Brak jest wyznaczonego posła. Oddaję głos pani mecenas. Bardzo proszę.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Dziękuję. Marzena Laskowska. Biuro Analiz Sejmowych.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 88/19 została wszczęta na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący wystąpił do Zarządu Dzielnicy Wola z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony z mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy, wskazując na to, że od wielu lat pozostaje osobą bezdomną. Zarząd Dzielnicy Wola uznał się za miejscowo niewłaściwy, wskazując na to, że przepisy, które określają właściwość miejscową, wskazują na to, że skarżący powinien wystąpić z wnioskiem do Dzielnicy Bemowo, gdzie miał swoje ostatnie miejsce zamieszkania. Skarżący nie zgodził się z takim werdyktem. Zakwestionował go wyczerpując drogę postępowania sądowego, a następnie kierując skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

Przepisem, który został wskazany jako przedmiot kontroli, jest art. 6 pkt 8 o pomocy społecznej w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Obydwa przepisy, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia przygotowanego projektu stanowiska Sejmu, są to przepisy formułujące tzw. słowniczek ustawowy. Pierwszy z nich definiuje, kim jest, jak należy rozumieć występujące w ustawie określenie osoby bezdomnej. Drugi przepis wskazuje na to, że ilekroć w ustawie jest mowa o lokalu, co należy przez to rozumieć, i dalej jest stworzona definicja.

Skarżący zakwestionował ujęte związkowo wspomniane przeze mnie przepisy w obrębie trzech wywiedzionych z nich obszarów normowania. Po pierwsze, podważył ich konstytucyjność w zakresie, w jakim definiują status osoby bezdomnej, zakładający, że za osobę bezdomną należy uznać osobę, która nie zamieszkuje w lokalu w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, ale zamieszkuje w tzw. pomieszczeniu tymczasowym, mimo że zaspokaja w nim niezbędne dla siebie potrzeby mieszkaniowe. Po drugie, zakwestionował przywołane przeze mnie przepisy w zakresie, w jakim zwalniają one organy stosujące owe przepisy z obowiązku badania czy potrzeby mieszkaniowe w takich pomieszczeniach są zaspakajane. Po trzecie, zakwestionował je w obszarze, w jakim przypisują one osobę bezdomną w zakresie wystąpienia o zawarcie umowy najmu z zasobu mieszkaniowego do organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego z uwagi na ostatnie miejsce zamieszkania, przez które należy rozumieć wyłącznie miejsce znajdujące się w lokalu, o którym mowa w ustawie o ochronie praw lokatorów.

Wzorcami kontroli zostały uczynione art. 30, który wskazuje na ochronę godności jednostki ludzkiej, art. 71 ust. 1, który akcentuje obowiązki władzy publicznej w zakresie prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który ustanawia zasadę proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności jednostki.

Jak wspomniałam, obydwa ujęte związkowo przepisy formułują definicje. Jedyny sens normatywny, jaki przypisuje się tego typu przepisom, wiąże się z nakazem nadania określonego rozumienia pojęciu, które będzie występowało w obrębie danej ustawy. Nie formułują żadnej innej reguły postępowania o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Gdyby chcieć zakwestionować z punktu widzenia naruszenia praw i wolności jednostki jakiś przepis, który potencjalnie miałby zastosowanie w sprawie skarżącego, to prze-

pisy zawierające słowniczki ustawowe należałoby co najmniej powiązać albo uwzględnić zakresowo, wskazując przepis formułujący jakąś zasadę postępowania ingerującą w wolności i prawa. Krótko mówiąc, gdyby skarżący zakwestionował przepis, który przyznaje pierwszeństwo rozpatrywania wniosków o przyznanie lokalu z zasobów mieszkalnych Warszawy jednostce, która posiada określone cechy albo wyklucza przyznanie ubiegania się o takie prawo jednostce, która nie jest bezdomna, ale posiada cechy czyniące ją podmiotem podobnym do bezdomnego, w związku z czym w równym stopniu uprawnioną do ubiegania się o zawarcie tego typu umowy, wtedy sprawa nadawałaby się do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny.

W tej sytuacji należy umorzyć postępowanie, ponieważ przepisy nie zawierają treści kwestionowanej przez skarżącego. Należy podkreślić, że propozycja przedstawiona w projekcie stanowiska Sejmu nie może być odczytywana jako przejaw nadmiernego formalizmu, dlatego że przepis, na podstawie którego organy odmówiły przyznania prawa do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu, znajdują się w akcie o zupełnie innym charakterze, a mianowicie w uchwale Rady Miasta Stołecznego Warszawy, która była podstawą werdyktu o odmowie zawarcia umowy ze skarżącym w zakresie dotyczącym lokalu.

Należy się również zastanawiać, czy art. 75 ust. 1 Konstytucji RP może stanowić podstawę wysuwania roszczeń w ramach skargi konstytucyjnej czy jest tylko przepisem programowym o randze konstytucyjnej. Nawet przyjmując na podstawie rozbieżnego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że jest to dopuszczalne, nadal wkroczenie ustawodawcy w sferę praw jednostki musiałoby być niezwykle intensywne. Nie można uznać, że istoty uprawnień płynących z art. 75 ust. 1 dotyka sposób uregulowania właściwości miejscowej organów, do których może wystąpić osoba bezdomna o zawarcie z nią umowy najmu lokalu.

Jeżeli w związku z projektem wystąpiłyby jakieś wątpliwości, chętnie je wyjaśnię. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Zanim przejdziemy do omówienia tej sprawy, zamkniemy głosowanie w sprawie SK 68/19.

Głosowało 25 członków Komisji, 25 osób głosowało za.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Otwieram dyskusję w zakresie omówionej sprawy SK 88/19. Projekt stanowiska został przedstawiony. Nie ma zgłoszeń do zabrania głosu. W związku z tym przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? Kto jest przeciwny? Kto wstrzymał się od głosu? Dziękuję. Oczywiście głosowanie mamy otwarte. Będziemy czekali do jego zamknięcia. Spodziewamy się pozytywnego wyniku.

Niemniej chciałbym podziękować pani mecenas za rzetelne przygotowanie trzech projektów. Oczywiście zwalniamy panią z obowiązków, ale jeżeli ma pani takie życzenie, zachęcamy do pozostania do samego końca na posiedzeniu Komisji.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 100/19, do której jeszcze nie ma wyznaczonego posła. Ze sprawozdawcą mamy zdalne łączenie.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Dzień dobry.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dzień dobry. Słyszymy się.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Paweł Daniluk. Biuro Analiz Sejmowych.

Panie przewodniczący, jestem w tej chwili wyłącznie w formie audio, dlatego że podczas testów w Biurze Informatyki powiedziano mi, że jeżeli włączę kamerę, będzie przerywać. Oczywiście mogę włączyć, pozostawiam to do uznania pana przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Z dwojga, sprawne audio jest lepsze niż niesprawne wideo.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Rozumiem. Rozumiem, że mam przystąpić do referowania sprawy.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo proszę. Słyszymy pana wyraźnie. Oddaję panu głos w sprawie SK 100/19.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Dziękuję uprzejmie. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, w sprawie o sygn. SK 100/19 przedmiotem kontroli jest art. 70 § 6 pk1 Ordynacji podatkowej. Skarżący zakwestionował ów przepis w nieobowiązującym już brzmieniu, aczkolwiek takie brzmienie miało zastosowanie w jego sprawie. Zgodnie z owym brzmieniem bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania.

Skarżący w odniesieniu do przytoczonego przepisu zarzuca, że przepis ten w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, również w sytuacji, kiedy wszczęcie postępowania przygotowawczego nastąpiło wobec braku uzasadnionego podejrzenia czynu zabronionego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Najogólniej rzecz ujmując, w skardze konstytucyjnej dowodzi się, że kwestionowany przepis umożliwia organom prowadzącym postępowanie przygotowawcze arbitralne zawieszanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego poprzez nieuzasadnione wszczynanie postępowań przygotowawczych w sytuacji, kiedy brak jest uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa.

Odnosząc się, proszę państwa, do tak sformułowanego zarzutu, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna w takich sprawach, gdzie źródłem naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego jest nie tyle treść kwestionowanych przepisów, co niewłaściwa praktyka ich zastosowania. Wynika to z pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, który jest tzw. sądem prawa, nie zaś sądem faktów, co oznacza, iż przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego mogą być wyłącznie akty normatywne, nie zaś akty stosowania prawa.

Proszę państwa, analiza skargi konstytucyjnej nie pozostawia wątpliwości, że z pewnością nie mamy tutaj do czynienia ze skargą na przepis, a ewentualnie ze skargą dotyczącą sfery stosowania prawa. Podnoszona przez skarżącego ingerencja w jego prawa, wbrew twierdzeniom umieszczonym w skardze konstytucyjnej, nie ma swojego źródła w zawartości normatywnej kwestionowanego przepisu ani też w zawartości normatywnej żadnego innego przepisu. Źródeł naruszenia, o których w swojej skardze konstytucyjnej wspomina skarżący, jak powiedziałem, można ewentualnie doszukiwać się w praktyce stosowania prawa.

Podnoszone przez skarżącego zarzuty niekonstytucyjności czerpią swoje źródło z tego, że postępowanie karnoskarbowe, które zgodnie z kwestionowanym przepisem powoduje zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, wszczynane jest w ocenie skarżącego mimo braku uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego, czyli wszczynane jest po prostu instrumentalnie tylko po to, żeby przedłużyć bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Natomiast taki stan rzeczy, jak to przedstawia skarżący, który ma uchybiać standardowi konstytucyjnemu, w istocie pozostaje w sprzeczności z obowiązującym stanem prawnym. Podstawowe znaczenie ma tutaj art. 303 Kodeksu postępowania karnego, który z mocy art. 113 § 1 Kodeksu karnego skarbowego ma zastosowanie w postępowaniu karnym skarbowym. Zgodnie z tymi przepisami, warunkiem koniecznym wszczęcia postępowania przygotowawczego jest to, żeby właśnie zachodziło uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Jeżeli w danym stanie faktycznym takie podejrzenie nie zachodzi, wbrew twierdzeniom skargi konstytucyjnej nie można wszcząć postępowania karnoskarbowego.

Jedynie na marginesie można dodać, że analiza treści umieszczonych w skardze konstytucyjnej w żaden sposób nie wykazuje, żeby w postępowaniu toczącym się wobec skarżącego faktycznie doszło do arbitralnego wszczęcia postępowania przygotowawczego, czyli wszczęcia pomimo braku uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego.

Wszystko to, proszę państwa, wskazuje na to, że naruszenie praw konstytucyjnych, na które skarżący wskazuje w swojej skardze konstytucyjnej, może mieć co najwyżej hipotetycznie źródło w niewłaściwej praktyce stosowania prawa, ale nie w treści obowiązujących przepisów, co wiedzie do wniosku, że niniejsze postępowanie powinno być umorzone z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie sprawy. Zanim przejdziemy do dyskusji, zamkniemy głosowanie odnośnie do sprawy SK 88/19. Proszę o publikację.

Głosowało 24 posłów: 23 posłów głosowało za, 1 poseł, członek Komisji wstrzymał się od głosu.

Dziękuję bardzo. Projekt stanowiska został przyjęty.

A zatem otwieram dyskusję w zakresie sprawy SK 100/19. Czy mamy zgłoszenia? Brak zgłoszeń. W związku z tym przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska w sprawie SK 100/19? Kto jest przeciwny? Kto wstrzymał się od głosu? Dziękuję.

Zanim zamkniemy głosowanie, przejdziemy do omówienia sprawy SK 4/20, do której jest wyznaczony poseł. Jest nim pan poseł Bartłomiej Wróblewski. Bardzo proszę, panie mecenasie, o przedstawienie sprawy.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

W sprawie SK 4/20 przedmiotem kontroli jest art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami. Przepis ten stanowi, że przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie, zgodnie z pkt 2, prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B, a zgodnie z pkt 3, prawa jazdy kategorii B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D.

Proszę państwa, co kryje się pod tym enigmatycznie brzmiącym przepisem? Mianowicie chodzi tutaj o to, że osobie, wobec której sąd karny orzekł środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych wyłącznie kategorią B, w okresie obowiązywania tego zakazu nie można wydać nie tylko prawa jazdy kategorii B, ale także prawa jazdy kategorii C oraz prawa jazdy kategorii C+E, przy czym dotyczy to osób ubiegających się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy oraz o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy. Innymi słowy, z mocy kwestionowanej regulacji osoba, wobec której sąd karny zawęził orzeczony środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych do kategorii B, w okresie obowiązywania zakazu nie będzie mogła prowadzić nie tylko pojazdów objętych tą kategorią, czyli kategorią B, ale także pojazdów objętych kategoriami C i C+E.

Co istotne, proszę państwa, dla dalszych rozważań, przewidziane w kwestionowanych przepisach swoiste poszerzenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych następuje na podstawie decyzji administracyjnej i ma charakter obligatoryjny. Organ administracyjny nie może od takiego poszerzenia odstąpić.

Przedstawiony stan prawny zdeterminował sytuację prawną skarżącego. Mianowicie skarżący posiadał prawo jazdy kategorii B, B+E, C i C+E, które zostało mu zatrzymane w toczącym się postępowaniu karnym i przekazane zgodnie z przepisami staroście. Następnie sąd rejonowy, sąd karny prawomocnie orzekł wobec skarżącego środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych tylko kategorią B, co skutkowało decyzją administracyjną starosty o cofnięciu skarżącemu uprawnień w zakresie prawa jazdy kategorii B i B+E. W związku z tym skarżący wystąpił do starosty o zwrot zatrzymanego prawa jazdy z kategoriami C i C+E, które to kategorie nie były

objęte orzeczonym przez sąd zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych. Starosta odmówił skarżącemu zwrotu prawa jazdy z tymi uprawnieniami, czyli uprawnieniami C i C+E, co następnie zostało podtrzymane po rozpatrzeniu środków odwoławczych przed sądami administracyjnymi.

Proszę państwa, w ocenie skarżącego kwestionowany przepis uchybia, po pierwsze, wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji RP zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ma to polegać na tym, iż regulacja ta wprowadza w błąd co do sytuacji prawnej, dlatego że osoba, wobec której jest orzekany środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B, nie ma świadomości tego, że następnie nie zostanie jej zwrócone także prawo jazdy kategorii C oraz C+E.

Proszę państwa, odnosząc się do tego zarzutu, należy stwierdzić, że jawi się on jako nieprzekonywujący. Należy wszak mieć na uwadze, że każdy kierowca, który korzysta z uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych w ruchu drogowym, powinien znać obowiązujące w tym zakresie przepisy. Głównymi przepisami w tym zakresie są przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz przepisy omawianej ustawy o kierujących pojazdami. Wydaje się bowiem, że bez znajomości owych przepisów nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie w ruchu drogowym jako kierowcy.

Poza tym należy mieć na uwadze treść art. 83 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, a warunkiem realizacji tego obowiązku jest znajomość prawa. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, publikacja aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, czyli w Dzienniku Ustaw albo w Monitorze Polskim tworzy domniemanie, iż treść regulacji jest powszechnie znana. Trybunał przyjmuje jednocześnie swoiste domniemanie, że każdy obywatel zna obowiązujące i dotyczące jego sytuacji prawo i nie może powoływać się na nieznajomość prawa dla uzasadnienia własnych działań lub zaniechań.

W tej sytuacji, proszę państwa, należałoby stwierdzić, że każdy kierowca, w tym także skarżący, powinien znać kwestionowany przepis i tym samym mieć świadomość, że dalszą prawną konsekwencją orzeczenia wobec niego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B jest zakaz wydania mu następnie prawa jazdy kategorii C oraz C+E. W związku z tym należałoby stwierdzić, że kwestionowany przepis nie narusza art. 2 oraz wyrażonej w nim zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trafny natomiast jest zarzut skarżącego, w ramach którego podnosi on, że kwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą *ne bis in idem*, a więc zakazem dwukrotnego czy też wielokrotnego karania tej samej osoby za ten sam czyn. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż przewidziany w kwestionowanych przepisach zakaz wydania prawa jazdy jest powszechnie kwalifikowany, w tym w orzecznictwie sądów administracyjnych jako sankcja administracyjna. Z drugiej strony nie ulega żadnej wątpliwości, że środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów jest sankcją karną.

Proszę państwa, w konsekwencji mamy do czynienia z taką sytuacją, w której najpierw sąd karny orzeka wobec danej osoby środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów w razie skazania owej osoby za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Jest to bezpośrednia konsekwencja popełnienia przez daną osobę przestępstwa. Następnie pojawia się dalsza konsekwencja popełnienia przez skazanego tego samego przestępstwa w postaci omawianej sankcji administracyjnej. Mamy tutaj zatem do czynienia z pewną sekwencją sankcji, zgodnie z którą za dane przestępstwo sąd najpierw wymierza środek karny, a następnie aktualizuje się obligatoryjna sankcja administracyjna.

Proszę państwa, oczywiście sankcje te wymierzane są w odrębnych postępowaniach. Środek karny wymierzany jest w postępowaniu karnym, sankcja administracyjna w postępowaniu administracyjnym, natomiast niewątpliwie mamy tutaj do czynienia ze zbiegiem dwóch reżimów odpowiedzialności karnej i administracyjnej, które aktualizują się w odniesieniu do tej samej osoby i dotyczą tego samego czynu.

Proszę państwa, wymaga przy tym podkreślenia, że zarówno środek karny, jak i omawiana sankcja administracyjna są środkami o charakterze represyjnym. Jeżeli idzie

o środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, co do tego nie ma żadnych wątpliwości, jeżeli natomiast idzie o sankcję administracyjną, należy wskazać, że sankcja ta oprócz innych funkcji zawiera również silne elementy represyjne. Za pomocą sankcji administracyjnej osobie, której zakazano prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B, następnie wyrządzana jest dodatkowa dolegliwość polegająca na odjęciu jej możliwości prowadzenia pojazdów objętych kategoriami C oraz C+E. A zatem, proszę państwa, można stwierdzić, że zarówno środek karny, jak i sankcja administracyjna zawierają elementy represyjne.

Nie rozwijając już szerzej tego wątku, należałoby jeszcze dodać, że zarówno środek karny, jak i omawiana sankcja administracyjna pełnią również pewne funkcje prewencyjne i zabezpieczające. A zatem reasumując wobec represyjnego charakteru, wobec zbieżności celów i funkcji środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów i kwestionowanej w niniejszym postępowaniu sankcji karnej należałoby stwierdzić, iż kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z tego przepisu zasadą *ne bis in idem*. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie sprawy i wykazanie niekonstytucyjności. Zanim przejdziemy do jej omówienia, proszę o zamknięcie głosowania i publikację wyników dotyczących sprawy SK 100/19.

Głosowało 24 członków Komisji: 23 głosowało za, 1 członek Komisji wstrzymał się od głosu.

Dziękuję bardzo. Projekt stanowiska został przyjęty.

Otwieram dyskusję w zakresie sprawy SK 4/20. Nie mamy zgłoszeń przez system? Nie mamy.

W związku z tym przechodzimy do głosowania. Proszę o uruchomienie. Sprawa SK 4/20. Projekt stanowiska zakłada niekonstytucyjność przepisu.

Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciwny? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję.

Zanim przejdziemy do zamknięcia głosowania, przechodzimy do omówienia sprawy SK 8/20.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Dziękuję uprzejmie. Paweł Daniluk raz jeszcze.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w tej sprawie przedmiotem kontroli jest z kolei art. 11 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami. Przepis ten stanowi, że ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny.

Proszę państwa, analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że istotą postawionego w niej problemu konstytucyjnego jest to, że z mocy kwestionowanego przepisu sądy administracyjne i organy podatkowe związane są ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa, a to ma oznaczać, iż w toczącym się przed tymi sądami i organami postępowaniu podatkowym niemożliwe ma być dowodzenie okoliczności, które podważałyby rzeczone ustalenia wyroku skazującego. Niekonstytucyjności takiego stanu prawnego skarżący dopatruje się w tym, że wynikające z kwestionowanego przepisu związanie ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego dotyczy także tych osób, wobec których toczy się postępowanie podatkowe, a które nie występowały w postępowaniu karnym w charakterze oskarżonego. Innymi słowy, sprzeczne z Konstytucją RP ma być to, że w postępowaniu podatkowym wobec osoby X ma miejsce związanie prawomocnym wyrokiem skazującym zapadłym wobec osoby Y.

Faktycznie w sprawie skarżącego mieliśmy do czynienia z taką sytuacją. Nie ujawniając danych osobowych, należałoby wskazać, że skarżącym jest pan Daniel, któremu w postępowaniu podatkowym zarzucono, że w rejestrach zakupów VAT ewidencjonował faktury, które nie potwierdzały rzeczywistych transakcji gospodarczych, a które to faktury wystawione zostały przez Lecha, wobec którego zapadł prawomocny wyrok skazujący w toczącym się wobec niego postępowaniu karnym.

Proszę państwa, odnosząc się do takiego zarzutu, w pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na *ratio legis* kwestionowanego przepisu, a *ratio legis* należy wiązać z koniecznością zapewnienia niesprzeczności rozstrzygnięć sądów karnych i sądów administracyjnych, zapadających w odniesieniu do tych samych okoliczności faktycznych.

Po drugie, proszę państwa, należy zwrócić uwagę, że podniesiony przez skarżącego problem konstytucyjny już kilkakrotnie pojawiał się w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Za każdym razem była to skarga konstytucyjna. Każdorazowo Trybunał Konstytucyjny odmawiał nadania dalszego biegu takim skargom konstytucyjnym z uwagi na oczywistą bezzasadność podnoszonych zarzutów. Trybunał wskazywał, że wprowadzenie do systemu prawa kwestionowanego rozwiązania miało na celu zagwarantowanie ochrony pewności obrotu prawnego, powagi wymiaru sprawiedliwości, bowiem w ocenie Trybunału Konstytucyjnego pozwalało uniknąć sytuacji, w której na podstawie tych samych stanów faktycznych zapadałyby różne orzeczenia w postępowaniu karnym i w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał również na art. 133 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wskazywał, że na podstawie owego przepisu podstawą orzeczenia sądu administracyjnego jest cały materiał faktyczny i dowodowy zebrany w sprawie, a zatem nie powinno ulegać wątpliwości, że sądy administracyjne podczas swojego orzekania nie ograniczają się jedynie do przyjęcia ustaleń, które są zawarte w prawomocnym wyroku sądu karnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, iż skarżący we wszystkich tych sytuacjach w toku prowadzonego postępowania mieli zagwarantowane możliwości prezentowania swoich dowodów i twierdzeń, które miałyby przemawiać za ich stanowiskiem.

Proszę państwa, w swoim projekcie stanowiska, opierając się na wcześniejszych wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego, również optujemy za tym, żeby wnosić o stwierdzenie, że zachodzi oczywista bezzasadność zarzutu skarżącego, zgodnie z którym art. 11 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest niezgodny ze standardem konstytucyjnym. Konkretnie chodzi tutaj o art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Idąc w ślad za wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego, należy przede wszystkim zauważyć, że kwestionowany przepis nie determinuje bez reszty całego przebiegu i wyniku postępowania sądowoadministracyjnego, a jedynie wiąże sądy administracyjne i organy podatkowe w pewnym ograniczonym zakresie, a mianowicie w zakresie ustaleń faktycznych co do popełnienia przestępstwa.

Tym samym sądowe i niesądowe organy postępowania podatkowego zasadniczo dokonują własnych ustaleń faktycznych i prawnych, które służą rozstrzygnięciu sprawy podatkowej, a kwestionowany przepis wyłącza tylko dochodzenie okoliczności, które mogłyby podważać ustalenia prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa. Ma to swoje uzasadnienie, o czym już wspominałem, w konieczności zapewnienia niesprzeczności rozstrzygnięć sądów karnych i sądów administracyjnych w odniesieniu do tych samych okoliczności faktycznych.

W ślad za Trybunałem Konstytucyjnym można by było jeszcze wskazać, że ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa stanowią tylko jeden z elementów całościowej oceny stanu faktycznego, który to stan faktyczny oceniany jest w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Normatywnym oparciem dla tej tezy jest wspominany już art. 133 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis ten stanowi, że sąd administracyjny wydaje wyrok na podstawie akt sprawy, co oznacza orzekanie w oparciu o cały materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu podatkowym. Innymi słowy, jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, w postępowaniu podatkowym sądy administracyjne nie ograniczają się jedynie do przyjęcia ustaleń zawartych w prawomocnym wyroku karnym.

Proszę państwa, w ślad za takim stanem prawnym, tak jak już wspomniałem, w ślad za zastanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego należałoby wnosić o umorzenie postępowania z tego powodu, że przedstawiony przez skarżącego zarzut jest oczywiście bezzasadny. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie mecenasie. Zanim przejdziemy do omówienia sprawy, proszę o zamknięcie głosowania i publikację wyników dotyczących sprawy SK 4/20.

Głosowało 26 osób. Witamy nowego członka Komisji. Za głosowało 25 osób, 1 osoba wstrzymała się od głosu.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 8/20. Czy mamy w systemie jakieś zgłoszenia? Nie ma zgłoszeń. W związku z tym przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska w sprawie SK 8/20? Kto jest za? Kto jest przeciwny? Kto się wstrzymał od głosu?

Zanim zamkniemy głosowanie, była to chyba już ostatnia sprawa pana mecenasa Daniluka, któremu bardzo dziękuję za sprawne przedstawienie trzech spraw... Oczywiście zachęcam nawet do zdalnego uczestniczenia w dalszych pracach Komisji. Przed nami ostatnia sprawa.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo w imieniu wszystkich członków Komisji obecnych na sali. Przechodzimy do omówienia sprawy SK 20/19. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Mateusz Lenger:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zaprezentuję projekt stanowiska w sprawie SK 20/19 w imieniu autorki stanowiska, którą jest pani J.B. Z uwagi na niemal analogiczny przedmiot kontroli, wzorce kontroli w odniesieniu do stanowiska, które prezentowałem na poprzednim posiedzeniu Komisji, myślę, że stanowisko zaprezentuję sprawnie. O ile będzie to możliwe, będę starał się sygnalizować pewne kwestie, które dla państwa mogą wydawać się nowe.

Projekt stanowiska w sprawie SK 20/19 w istocie dotyczy dwóch skarg konstytucyjnych, które wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego. Z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy zostały połączone w celu łącznego rozpoznania. Obie skargi mają analogiczną treść, co pozwala na ich zbiorcze przedstawienie.

Jeżeli chodzi o stan faktyczny, w obu skargach jest on analogiczny. Zarówno skarżący nr 1, jak i skarżący nr 2 na przestrzeni kilku lat dokonali sprzedaży sukcesywnie wydzielanych części nieruchomości, zawierając liczne umowy sprzedaży, z których uzyskiwali dochód. Zarówno wobec skarżącego nr 1, jak i wobec skarżącego nr 2 decyzją dyrektora urzędu kontroli skarbowej zostało określone zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych. Decyzje te zostały utrzymane na mocy decyzji organu wyższego stopnia, a mianowicie dyrektora izby skarbowej. Następnie skarżący zaskarżyli owe decyzje do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargi w przedmiocie zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych. Podobnie postąpił Naczelny Sąd Administracyjny, który również oddalił skargi kasacyjne od decyzji organów podatkowych.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 5a pkt 6 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 8 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o działalności gospodarczej albo pozarolniczej działalności gospodarczej oznacza to działalność zarobkową. Tutaj pominę trzy lit. a, b i c, które pojawiają się w redakcji artykułu, dlatego że z perspektywy sprawy kluczowe jest to, co zaczyna się od tiret. Chodzi o to, że działalność gospodarcza albo pozarolnicza działalność gospodarcza oznacza działalność zarobkową prowadzoną we własnym imieniu bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły, z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Pojawia się jeszcze przepis art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 8 lit. a, który stanowi, że źródłami przychodów są, zgodnie z pkt 3, przychody uzyskiwane z pozarolniczej działalność gospodarczej, a zgodnie z pkt 8 lit. a, odpłatne zbycie nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości.

W ocenie zarówno skarżącego nr 1, jak i skarżącego nr 2 wskazane przepisy są niejasne i niejednoznaczne. W rezultacie dochodzi na tym tle do wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych co do osiągnięcia przez podatnika przychodu. Wątpliwość polega na tym, czy przychód ze zbycia nieruchomości należy zaliczyć do źródła przychodu z art. 10 ust. 1 pkt 3 – chodzi tutaj o działalność gospodarczą – czy też do źródła przychodu z art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a, gdzie chodzi o odpłatne zbycie nieruchomości. Obaj skarżący uważają, że za wątpliwości interpretacyjne odpowiada błędnie skonstruowana definicja legalna zawarta w art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Analiza uzasadnień obu skarg prowadzi do wniosku, że zarówno w pierwszej, jak i w drugiej skardze kwestionuje się zgodność z art. 2 i wynikających z art. 2 Konstytucji RP takich zasad państwa prawnego jak zasada poprawnej legislacji oraz zasada pewności prawa. Następnie skarżący kwestionują zgodność z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP, z których to przepisów wynikają szczególne zasady legislacji podatkowej, w tym zasada szczególnej określoności regulacji daninowych. W konsekwencji prowadzi to do ograniczenia prawa własności chronionego w art. 64 Konstytucji RP.

Podane przez obu skarżących argumenty to przede wszystkim brak jednoznacznej i niebudzącej wątpliwości podatnika kwalifikacji przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości do źródła przychodu z działalności gospodarczej albo odpłatnego zbycia nieruchomości. Chodzi zatem o niedookreśloność art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a ściśle chodzi o ogólny charakter pojęć, które zawarte są w tym przepisie.

Należy jednak podkreślić, że okoliczność tego typu, że ustawodawca definiując działalność gospodarczą posługuje się w przepisie pewnymi pojęciami ogólnymi takimi jak np. „ciągłość" lub „zorganizowanie", w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które wsparte jest również orzecznictwem sądów administracyjnych, nie narusza zasad określonych w art. 2, art. 84, art. 217 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Przedstawiona konstrukcja przepisów podatkowych służy unikaniu daleko idącej kazuistyki, a znaczenie pojęć niedookreślonych w razie wątpliwości ustalane jest w orzecznictwie sądowym.

Mając na uwadze powyższe, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 5a pkt 6 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 8 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji RP. Ponadto Sejm wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie mecenasie. Zanim przejdziemy do omówienia, poproszę o zamknięcie głosowania i publikację wyników dotyczących sprawy SK 8/20.

Głosowało 25 posłów: 24 osoby głosowały za, 1 osoba wstrzymała się od głosu.

Dziękuję. A zatem projekt stanowiska został przyjęty.

Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 20/19, która jest bliźniacza do sprawy przedstawianej na poprzednim posiedzeniu Komisji. Z tego, co wiemy, będą kolejne sprawy w tym zakresie. Czy mamy jakieś zgłoszenia? Nie mamy zgłoszeń. A zatem przechodzimy do głosowania. Otwieramy głosowanie dotyczące sprawy SK 20/19.

Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? Kto jest przeciwny? Kto wstrzymał się od głosu? Dziękuję.

Poczekamy chwilkę aż spłyną wyniki. Jest to ostatnia sprawa. Nie ma żadnych wolnych wniosków ani spraw dodatkowych. Nie ma zgłoszeń. W związku z tym dziękuję przybyłym na posiedzenie Komisji państwu mecenasom z Biura Analiz Sejmowych. Jak tylko będziemy mieli wyniki dotyczące ostatniej sprawy – dobrze, jeszcze poczekamy – po ich ogłoszeniu zamkniemy posiedzenie. Idzie nam coraz sprawniej. Dobrze. Chyba możemy uznać, że zagłosowała już wystarczająca liczba członków Komisji. W związku z tym zamykam głosowanie. Proszę o publikację.

Głos oddały 23 osoby: 22 osoby były za, 1 osoba wstrzymała się od głosu.

Projekt stanowiska w sprawie SK 20/19 został przyjęty.

Tym samym wyczerpaliśmy porządek obrad.

Zamykam posiedzenie Komisji. O terminie kolejnego posiedzenia będziemy zawiadamiać zgodnie z przyjętym regulaminem. Dziękuję bardzo.